

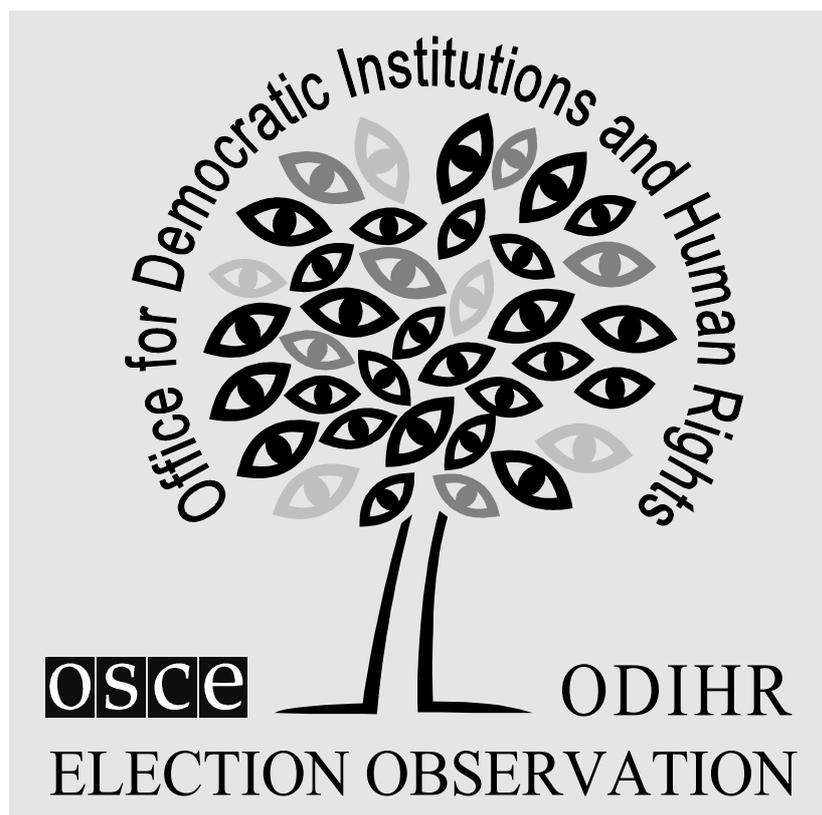
ОБСЕ
Бюро по демократическим институтам и правам человека

**ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

9 сентября 2001 года

**Миссия БДИПЧ ОБСЕ по ограниченному наблюдению за
выборами**

Заключительный отчет



4 октября 2001 (исправленный вариант)
Варшава

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВЫВОДЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИССИИ ПО ОГРАНИЧЕННОМУ НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ (ММОНВ) – 10 СЕНТЯБРЯ 2001 ГОДА.....	1
II. РЕЗЮМЕ	4
III. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	6
IV. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	7
А. Ситуация в стране	7
Б. Развитие гражданского общества	8
В. Задержка наблюдения и отказ в визах	9
V. ПРАВОВЫЕ РАМКИ	10
VI. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ	12
А. Структура.....	13
Б. Роль должностных лиц избирательной администрации.....	13
В. Списки избирателей.....	14
VII. ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ.....	15
А. Регистрация кандидатов.....	15
Б. Ограничения проведения предвыборной кампании.....	15
В. Нарушения основных свобод.....	17
VIII. СПОРЫ, ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОВЕДЕНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ.....	18
IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	19
А. Обзор средств массовой информации.....	19
Б. Мониторинг средств массовой информации.....	20
X. НАБЛЮДАТЕЛИ ЗА ВЫБОРАМИ.....	23
А. Юридические положения.....	23
Б. Международные наблюдатели.....	24
В. Национальные наблюдатели.....	24
XI. ГОЛОСОВАНИЕ И ПОДСЧЕТ.....	26
А. Досрочное голосование.....	26
Б. Процедура голосования.....	27
В. Подсчет голосов.....	29
Г. Подведение итогов.....	30
XII. РЕЗУЛЬТАТЫ.....	31
XIII. РЕКОМЕНДАЦИИ.....	32
А. Конституционные рамки.....	32
Б. Избирательная администрация.....	33
В. Регистрация кандидатов.....	34
Г. Избирательная кампания.....	34
Д. Средства массовой информации.....	34
Е. Список избирателей.....	35
Ж. Процедуры голосования.....	35
И. Наблюдатели.....	35
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	37
Приложение 1 -	37
Приложение 2 -	39

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

9 сентября 2001 года

Миссия БДИПЧ ОБСЕ по ограниченному наблюдению за
выборами

Заключительный отчет

Исправленный вариант, 4 октября 2001 года¹

I. ВЫВОДЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИССИИ ПО ОГРАНИЧЕННОМУ НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ (ММОНВ) – 10 СЕНТЯБРЯ 2001 ГОДА

В Заявлении о предварительных результатах и выводах, опубликованное Международной миссией по ограниченному наблюдению за выборами в Минске 10 сентября 2001 года, были включены нижеследующие выводы:

Процесс президентских выборов 2001 года в Республике Беларусь предоставил благоприятную возможность оценить развитие демократии и гражданского общества в стране. По существу, эти выборы будут влиять на будущие отношения между Беларусью и международным сообществом, включая европейские организации.

ММОНВ предприняла свою миссию по наблюдению на основе международных стандартов по проведению демократических выборов, сформулированных ОБСЕ и Советом Европы. ММОНВ подтвердила важность четырех критериев, установленных в 2000 году "Парламентской тройкой" в качестве эталона демократических выборов и главных условий для продолжения процесса демократизации в Беларуси:

- *прозрачность избирательного процесса;*
- *доступ оппонентов к государственным средствам массовой информации;*
- *прекращение дискриминации политических противников; и*
- *значимые функции и полномочия для парламентского корпуса.*

¹ См. в сноске 17 пояснения к исправленному варианту.

Имели место фундаментальные недостатки в избирательном процессе, некоторые из них характерны для политической ситуации в Беларуси, включая следующее:

- *политический режим, который не привык к наличию оппозиции и делает все, что в его силах, чтобы ее блокировать;*
- *исполнительные структуры с обширными полномочиями, включая правление по декретам президента, которые не уравновешены соразмерным законодательным контролем, что позволяет произвольно изменять избирательную среду;*
- *законодательная база, которая все еще не в состоянии гарантировать независимость выборов от административных органов, целостность процесса подведения результатов голосования, свободные и справедливые условия проведения избирательной кампании, которая также налагает чрезмерные ограничения на проведения кампании и работу наблюдателей;*
- *законодательные положения о досрочном голосовании не гарантируют должного контроля и подсчета голосов досрочного голосования;*
- *административная избирательная система, которая чрезмерно зависит от исполнительной ветви власти как на республиканском, так и на местном уровне, что делает ее предвзятой;*
- *обстановка при проведении избирательной кампании существенно не в пользу кандидатов от оппозиции;*
- *кампания запугивания, направленная против активистов оппозиции, внутренних организаций наблюдателей, оппозиционных и независимых СМИ, а также кампания клеветы против международных наблюдателей; и*
- *чрезвычайно предвзятые подконтрольные государству СМИ и цензура независимых печатных СМИ.*

На протяжении прошлого года и в связи с президентскими выборами 2001 года некоторые положительные тенденции были отмечены в Беларуси, в особенности в том, что касается демократического сознания людей. Эти перемены могут зародить надежду на дальнейшего улучшения. Эти положительные элементы состоят в следующем:

- *находящееся на стадии становления гражданское общество мобилизовало и развернуло многие тысячи внутренних наблюдателей, включая благосклонных правительству; было, однако, глубоко прискорбно, что несколько тысяч этих наблюдателей были лишены аккредитации;*
- *демократические силы оппозиции смогли преодолеть свои разногласия и совместно участвовать в выборах, что явилось выражением более высокого и крепнущего политического и демократического сознания;*
- *при трех кандидатах, участвующих в президентских выборах, избирателям в Беларуси был предложен подлинный политический выбор,*

хотя ограничительные правила и использованная практика ведения кампании сделали чрезвычайно трудным для избирателей быть полностью информированным об имеющихся альтернативах;

- с помощью международных экспертов были сделаны уточнения в некоторых областях законодательной базы выборов;*
- административная подготовка была проведена хорошо с организационной точки зрения; законные сроки формирования избирательных комиссий и регистрации кандидатов соблюдались в рамках существующей правовой базы; и*
- голосование 9 сентября проходило в соответствии с правовыми положениями и надлежащим образом.*

Международное сообщество особенно обеспокоено в отношении явных угроз, выраженных недавно самыми высокими представителями власти в адрес оппозиции, независимых СМИ и активистов. Достижения в этой области будут оставаться под специальным международным наблюдением.

На основании этих наблюдений и не принимая во внимание результаты выборов, ММОНВ заключает следующее:

1. Процесс президентских выборов 2001 года не соответствовал обязательствам ОБСЕ в отношении демократических выборов, сформулированным в Копенгагенском документе 1990 года и стандартах Совета Европы.

2. ММОНВ приветствует и признает появление плюралистического гражданского общества, являющегося основой для развития демократических политических структур, представляющих все слои населения.

3. Изоляция страны не отвечает лучшим интересам народа Беларуси и не способствует укреплению демократического развития.

ММОНВ подчеркнула большой вклад, который сделала в процесс демократического осознания Консультативно-наблюдательная группа ОБСЕ и ее глава. Эта работа должна продолжаться в том же духе.

Принимая во внимание, что развитие гражданского общества и его политических структур, основанных на массовой демократии, является основой стратегии по доведению Беларуси до европейских демократических стандартов – причем зародиться оно должно в самом белорусском обществе, ММОНВ считает, что:

- Кредит доверия в отношении таких достижений выдается не сегодняшнему президентскому руководству, а гражданскому обществу и демократическим структурам Беларуси;*
- власти Беларуси обязаны преодолеть недостатки избирательного процесса и выполнить обязательства по соответствию целям ОБСЕ и*

стандартам Совета Европы, поскольку эти недостатки порождают сомнения в демократическом характере результатов выборов;

- *укрепление процесса демократизации должно продолжаться с целью возврата Беларуси и ее граждан к европейской системе стандартов и ценностей.*

Кроме того, ММОНВ сожалеет о том, что политика белорусских властей в отношении основных демократических структур и уважения фундаментальных прав и ценностей человека в значительной степени внесла свой вклад в теперешний уровень изоляции страны и ее граждан. Международное сообщество на своем самом высоком политическом уровне должно пересмотреть свою политику в отношении этой страны, имея в виду как существующий дефицит демократии, так и позитивные тенденции, указывающие на появление более плюралистической политической среды в Беларуси. Дефицит демократии не должен приводить к изоляции народа Беларуси, а скорее – к возобновлению усилий помочь его демократическому развитию.

Этот процесс пересмотра должен быть реализован для того, чтобы определить стратегию развития полностью функционирующего гражданского общества и демократических политических структур в Беларуси. Организации, представленные в ММОНВ, готовы продолжать оказывать дальнейшую помощь продвижению конструктивного диалога по всему политическому спектру гражданского общества, а также между властями и международным сообществом, с целью облегчить процесс демократических преобразований и интеграции в европейские структуры.

II. РЕЗЮМЕ

В Конституцию Республики Беларусь в 1996 году были внесены изменения после спорного референдума, после которого Верховный Совет был преобразован в двухпалатный парламент и его полномочия были урезаны, при этом срок президентских полномочий, который должен был истечь в 1999 году, был продлен до 2001 года, а его полномочия расширены. Параллельно с этими изменениями в Беларуси ухудшилась ситуация с основными свободами. Эти перемены вызвали кризис в отношениях страны с международным сообществом, включая прерывание статуса приглашенного члена Совета Европы и непризнание парламента со стороны Парламентской ассамблеи ОБСЕ. Парламентские выборы 2000 года не сумели изменить эти тенденции.

Прискорбно, но президентские выборы 2001 года также не соответствовали обязательствам ОБСЕ в отношении демократических выборов, сформулированным в Копенгагенском документе 1990 года.

Хотя избирательный процесс 9 сентября был в общем позитивен, нарушения, допущенные в отношении местных наблюдателей и в некоторых случаях в отношении международных наблюдателей, поставили вопросы относительно целостности всего процесса. Эти вопросы еще более обострились в связи с высоким процентом разрешенного досрочного голосования (14-19 %), голосования по месту нахождения избирателя (4,5 %), и отсутствием прозрачности в критическом процессе сведения воедино общереспубликанских результатов голосования.

Тем не менее, результаты наблюдения в день выборов не явились определяющим фактором заключения о том, что президентские выборы не соответствовали обязательствам ОБСЕ в отношении демократических выборов. Уже в течение многих месяцев, предшествующих 9 сентября, условия в Беларуси были таковы, что президентские выборы не могли соответствовать обязательствам ОБСЕ по обеспечению свободных, справедливых, равных, прозрачных и подотчетных выборов. Политическая культура, непривычная к оппозиции и плюралистическим политическим дебатам, с вертикальными структурами государства, которые управляют не только всеми уровнями власти, но также промышленностью, сельским хозяйством, образованием и социальным обеспечением, причем подавляющее большинство населения зависит от этих вертикальных структур в своих средствах к существованию, чрезвычайно далека от способности к демократическому выбору, сама среда не обеспечивала равные возможности для претендентов, равно как и не давала никакой возможности общественности быть информированной относительно имеющегося выбора.

Это наследие тотального контроля и нетерпимости должно быть преодолено прежде, чем исправление технических аспектов избирательного процесса сможет принести подлинные результаты. Такие фундаментальные изменения не могут быть проведены и ускорены в стране, которая находится в изоляции. Как таковая, международная изоляция Беларуси не отвечает лучшим образом интересам ее населения и не способствует усилению демократического развития.

Таким образом, БДИПЧ ОБСЕ выражает свою готовность рассмотреть варианты сотрудничества и помощи властям и гражданскому обществу Беларуси, чтобы:

- активизировать конструктивный диалог по всему политическому и социальному спектру гражданского общества, а также между государством и гражданским обществом;
- ускорить параллельные процессы продвижения демократического перехода Беларуси и ее интеграции в европейские структуры; и
- в конечном счете устранить технические недостатки и усилить положительные моменты, указанные в настоящем отчете.

В этом контексте КНГ играет очень важную роль, и БДИПЧ ОБСЕ рассчитывает на продолжение своего всестороннего сотрудничества с Группой.

III. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Миссия ограниченного наблюдения за выборами (МОНВ) Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) была учреждена в Минске 17 августа и вскоре после этого начала контролировать избирательный процесс при помощи 27 экспертов и долгосрочных наблюдателей, расположенных в столице и шести областных центрах. Прискорбно, что из-за задержки приглашения властями Беларуси БДИПЧ ОБСЕ ограничило свое наблюдение только последними тремя неделями избирательного процесса (см. раздел III, В).

МОНВ возглавлял г-н Храир Бадьян, а в ее состав входили граждане 20 стран из различных регионов ОБСЕ: Болгарии, Хорватии, Дании, Германии, Италии, Кыргызстана, Литвы, бывшей югославской республики Македонии, Нидерландов, Польши, Румынии, Российской Федерации, Словакии, Швеции, Швейцарии, Таджикистана, Украины, Федеративной Республики Югославии, Великобритании и Соединенных Штатов Америки.

Ко дню выборов к МОНВ присоединились члены Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Европейского парламента (ЕП), сформировав Международную миссию по ограниченному наблюдению за выборами (ММОНВ). Г-н Киммо Кильюнен, член парламента (Финляндия), вице-президент ПА ОБСЕ, был назначен действующим председателем ОБСЕ специальным координатором Миссии ОБСЕ по ограниченному наблюдению за выборами в Беларуси. Г-н Стеф Горис, член парламента (Бельгия), возглавлял делегацию ПАСЕ. Г-н Ян Виерсма, член парламента (Нидерланды), возглавлял делегацию ЕП.

В день выборов ММОНВ разместила 293 краткосрочных наблюдателя, включая 57 человек от ПА ОБСЕ, 12 – от ПАСЕ, и 10 – от ЕП. Члены парламентских делегаций представляли весь политический спектр. ММОНВ наблюдала за голосованием и подсчетом голосов на более чем 1000 избирательных участков по всей Беларуси.

Благодаря щедрым добровольным пожертвованиям со стороны государств-членов БДИПЧ ОБСЕ оказалось в состоянии привлечь экспертов и наблюдателей от государств-членов, находящихся на переходном этапе, к участию в долгосрочной стадии МОНВ, и 47 наблюдателей к участию в краткосрочной стадии наблюдения.

МОНВ хочет поблагодарить Консультативно-наблюдательную группу (КНГ) ОБСЕ в Беларуси, а также посольства государств-членов ОБСЕ, Европейский Союз и Совет Европы за их поддержку на всем протяжении миссии.

МОНВ хочет выразить признательность Министерству иностранных дел, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и поведению республиканских референдумов (ЦИК), а также другим республиканским и местным органам власти за их помощь и сотрудничество в процессе наблюдения.

IV. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

А. Ситуация в стране

Президентские и парламентские выборы проводились в Республике Беларусь в 1994 и 1995 годах, соответственно, согласно новой Конституции, принятой в 1994 году и предусматривающей парламентскую демократию и политический плюрализм. После избрания президента Лукашенко в 1994 году полномочия парламента (Верховного Совета) стали уменьшаться параллельно с постоянным усилением исполнительной власти и практики правления по президентским декретам. После референдума в 1996 году президентские полномочия были еще более расширены, а срок его полномочий продлен до 2001 года.

В конституцию 1994 года были внесены изменения по итогам референдума несмотря на то, что Конституционный Суд постановил, что референдум не является обязательным. Верховный Совет был преобразован в двухпалатный парламент, состоящий из Палаты представителей, включающей 110 избранных депутатов, и Совета Республики, состоящего из 69 назначенных членов. В 1997 году Совет Европы приостановил временное членство Республики в этой организации. ОБСЕ / ПА продолжала признавать членов 13-го Верховного Совета законными представителями парламента страны.

Октябрьские выборы 2000 года 110 депутатов Палаты представителей были первыми парламентскими выборами в Беларуси после указанного референдума 1996 года и последующего конституционного спора. Они завершали год интенсивной внутренней и международной деятельности, в основе которой было стремление создать условия для проведения демократических выборов.

21 мая 2000 года представители БДИПЧ ОБСЕ, ПА ОБСЕ, Консультативно-наблюдательной группы (КНГ) ОБСЕ, ПА ОБСЕ, ЕП и Европейской Комиссии встретились в Вене для того, чтобы проанализировать критерии демократических выборов в Беларуси. Эти критерии были суммированы следующим образом:

- принятие демократического избирательного кодекса, гарантирующего полную прозрачность избирательного процесса и представительский состав Центральной, областных и местных избирательных комиссий;
- удовлетворительная процедура доступа всех политических партий к средствам массовой информации, особенно к радио и телевидению;
- установление значимых функций для парламента, который будет избран; и
- соблюдение "периода перемирия" для развития минимального доверия и уверенности непосредственно накануне выборов (воздержание от политических репрессий путем уголовного судебного преследования и от запугивания милицией и силами безопасности).

В августе 2000 года представители тех же институтов встретились снова, чтобы рассмотреть развитие событий после мая, и заключили, что власти Беларуси не совершили достаточного продвижения вперед, чтобы обосновать присутствие полной миссии по наблюдению за выборами. Однако совещание заключило, что улучшения и перемены в правовой базе по выборам дают основания для развертывания более ограниченной Технической миссии по оценке (ТМО) БДИПЧ ОБСЕ, исключая какое-либо наблюдение в день выборов. По завершении процесса ТМО признала, что парламентские выборы в Беларуси не отвечали международным стандартам по демократическим выборам, включая те, которые были сформулированы в 1990 году Копенгагенским документом ОБСЕ. Несмотря на некоторые улучшения по сравнению с предыдущими выборами, процесс имел множество недостатков.

Б. Развитие гражданского общества

За период, прошедший между парламентскими и президентскими выборами гражданское общество в Беларуси предприняло значительные шаги по независимому решению вопросов, касающихся демократического развития.

Начиная с 1999 года, несколько оппозиционных политических партий сотрудничали в рамках "Консультативного совета". В 1999 году они вели переговоры с властями относительно ограниченных демократических реформ, включающих доступ оппозиции к СМИ, функции парламента, правовую базу для демократических выборов и уважение прав человека. Первые результаты были достигнуты в ноябре 1999 года, но вскоре после этого они были отменены властями. Тем не менее, эти события дали возможность оппозиции освоить политическую культуру сотрудничества и способность идти на компромиссы. Однако они раскололись по вопросу участия или бойкота парламентских выборов 2000 года. Единство было восстановлено в 2001 году к президентским выборам. Таким образом, большое количество политических и социальных групп инициировало создание коалиции в поддержку единого кандидата на президентских выборах, и в конечном счете достигло этой цели. Было согласовано первоначально выставить пять кандидатов, чтобы гарантировать регистрацию по крайней мере одного. Они также согласились в том, что после этого определят одного из зарегистрированных кандидатов представлять демократическую оппозицию, а другие снимут свои кандидатуры.

В то же самое время неправительственные организации тесно сотрудничали по созданию общенациональной сети независимых наблюдателей за выборами. Более 10000 таких наблюдателей были зарегистрированы неправительственными организациями, взаимодействующими в рамках группы "Белорусская инициатива – независимое наблюдение". Многие тысячи были также зарегистрированы от имени действующей власти.

В. Задержка наблюдения и отказ в визах

7 июня 2001 года Палата представителей Беларуси объявила о назначении президентских выборов на 9 сентября 2001 года. В начале июля еще одно совещание, созванное руководством ОБСЕ с участием БДИПЧ ОБСЕ, ПА ОБСЕ ПА, КНГ ОБСЕ, ПАСЕ, Европейской Комиссии, ЕП и находящегося в США Национального демократического института (НДИ), рекомендовало, чтобы БДИПЧ ОБСЕ учредило полноправную миссию по наблюдению за президентскими выборами 9 сентября в Беларуси, включая развертывание краткосрочных наблюдателей в день выборов. 9 июля БДИПЧ ОБСЕ сообщило о своих намерениях вести наблюдение за президентскими выборами Министерству иностранных дел (МИД) Беларуси. В последующей переписке с МИДом, БДИПЧ ОБСЕ повторило информацию о своей подготовке к развертыванию полной наблюдательной миссии начиная с 1 августа.

Власти Беларуси задержали приглашение в адрес БДИПЧ ОБСЕ для наблюдения за президентскими выборами на несколько недель, а затем еще более задержали выдачу виз некоторым членам группы по наблюдению. В результате БДИПЧ ОБСЕ не смогло приступить к размещению долгосрочной группы вплоть до 17 августа. Это не дало возможности БДИПЧ ОБСЕ провести наблюдение за критическими ранними этапами избирательного процесса и вынудило развернуть только Миссию по ограниченному наблюдению за выборами (МОНВ), а не стандартную, полномасштабную и углубленную миссию.

Задержка приглашения не позволила БДИПЧ ОБСЕ выполнить свой мандат по наблюдению за полным избирательным процессом "до, в течение и после выборов" (Будапештский заключительный документ, Глава VIII, параграф 12, 1994 г.; и Стамбульская декларация встречи на высшем уровне, параграф 26, 1999 г.). БДИПЧ ОБСЕ было лишены возможности наблюдения: (1) за формированием избирательных комиссий; (2) за сбором подписей в поддержку кандидатов; (3) за регистрацией кандидатов и последующим рассмотрением жалоб и обращений; и (4) за первой неделей четырехнедельной избирательной кампании и ее освещением в печати.

Кроме того, двум членам МОНВ были произвольно отказано в выдаче виз и доступе в страну.

БДИПЧ ОБСЕ признает суверенное право государств по контролю въезда на их территорию. Однако для выполнения своего мандата как независимого учреждения БДИПЧ ОБСЕ должно иметь возможность определять размер, состав и продолжительность пребывания своих миссий по наблюдению за выборами без неоправданного вмешательства со стороны государств.

Тем не менее, в отличие от задержки направления приглашения и отказа выдачи виз со стороны МИДа, все краткосрочные наблюдатели ММОНВ были незамедлительно зарегистрированы ЦИКом, а МИД предоставил визы по всем запросам, направленным ЦИКом.

V. ПРАВОВЫЕ РАМКИ

Правовую основу для проведения президентских выборов составляют Конституция Республики Беларусь, Избирательный кодекс, иные нормативные акты, регулирующие выборную деятельность, президентские декреты и постановления ЦИК. Конституция признает приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над национальным законодательством (статья 8).

В соответствии со статьей 79 Избирательного кодекса кандидат считается избранным, если в голосовании приняло участие более половины граждан, включенных в списки избирателей, и если за него проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании. В противном случае, не позднее чем в двухнедельный срок проводится второй тур голосования с участием двух кандидатов, получивших наибольшее количество голосов избирателей. Те же требования применяются ко второму туру голосования, и процесс повторяется, пока не будут выполнены оба условия.

Избирательный кодекс был принят в феврале 2000 г.; дополнения и изменения были внесены в июле того же года незадолго до парламентских выборов. Были внесены изменения по некоторым замечаниям, указанным в предыдущих докладах ОБСЕ/БДИПЧ, но другие более принципиальные недостатки так и не были устранены.

Избирательный кодекс может обеспечить проведение демократических выборов, если не будет трактоваться в ограничительном духе. ЦИК имеет право разъяснять положения Избирательного кодекса и иных актов избирательного законодательства в целях их единообразного применения (Статья 33). Примером такого неограничительного толкования может служить решение от 15 июня 2001 г., в котором, расширительно истолковав положения статьи 80 Конституции о «гражданах Республики Беларусь, постоянно проживающих в Республике Беларусь», и, действуя по запросу ЦИК, Конституционный Суд постановил, что конституционных препятствий для регистрации инициативной группы Зенона Позняка на президентских выборах со стороны ЦИК не существует, несмотря на то, что Позняк в течение последних трех лет проживал за границей.

Проблемы и принципиальные недостатки законодательства включают:²

² При чтении данных комментариев следует использовать комплект документов, содержащих всесторонние комментарии к Избирательному кодексу, изданных ОБСЕ/БДИПЧ в течение последних 18 месяцев, включая следующие документы: «Оценка ОБСЕ/БДИПЧ принятого Избирательного кодекса республики Беларусь» Варшава, 6 марта 2000 г.; «Оценка ОБСЕ/БДИПЧ Избирательного кодекса Республики Беларусь и позиции Правительства Беларуси по отношению к Избирательному кодексу в соответствии с комментариями Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь», Варшава, 26 июля 2000 г.; «Парламентские выборы в Беларуси. Окончательный отчет Миссии по технической оценке» Варшава, 30 января 2001 г.

♦ **Правление посредством президентских декретов** - хотя Конституция (статья 101, параграф 3) в целом допускает издание Президентом декретов «в силу особой необходимости», тем не менее, как очевидно из примеров Декретов № 8, 11 и 20, подобные декреты не соответствуют положениям Конституции в случае, когда Президент также является кандидатом, а декреты оказывают влияние на избирательный процесс, в частности, ограничивая права остальных участников процесса, а именно - политических партий, потенциальных кандидатов, и общественных объединений.

♦ **Недостаток положений, обеспечивающих целостность процесса голосования и прозрачность при подведении итогов голосования** - крайне либеральные положения о досрочном голосовании (см. Раздел X, А); отсутствие отдельного учета результатов досрочного голосования и голосования по месту нахождения избирателя; полное отсутствие подробных данных на уровне избирательных участков для обоснования окончательного определения результатов голосования на территориальном и областном уровнях, а также на уровне ЦИК (см. Раздел XI, D).

♦ **Ограничительный характер положений, касающихся наблюдателей** - запрет на проведение пресс-конференций до окончания дня выборов; отсутствие права приближаться к месту, где осуществляется выдача бюллетеней избирателям, проверяются их удостоверения личности, ставятся отметки в списках избирателей; отсутствие права на периодическую проверку кабин для голосования; отсутствие права сопровождать итоговые протоколы во время их передачи в вышестоящие комиссии (см. раздел X, В).

♦ **Ограничения на проведение свободной и справедливой избирательной кампании** - чрезмерное регулирование избирательной кампании ограничивает возможность контактов кандидатов с избирателями и сдерживает общественные дискуссии в ходе избирательного процесса. Декрет №11 Президента Республики Беларусь от 7 мая 2001 г. ввел дополнительные ограничения на свободу самовыражения. Предусматривается, что политические партии, профессиональные союзы и иные организации имеют право организовывать демонстрации с предполагаемым числом участников свыше 1000 человек только после получения предварительного разрешения председателей областного или Минского городского исполнительных комитетов. Организовавшие мероприятие политическая партия или профсоюз могут быть распущены за нарушение декрета.

♦ **Ограниченная возможность опротестовать решение ЦИК** – Избирательный кодекс определяет ограниченное число случаев, когда решение ЦИК может быть обжаловано в Верховном Суде, включающих отказ в регистрации выдвинутого кандидата, принятие отказа кандидата от дальнейшего участия без предоставления уважительных причин и объявление выборов недействительными. Кроме того, слишком мал срок подачи апелляции, например, жалоба с требованием признать выборы

недействительными должна быть подана в ЦИК не позднее, чем на следующий день после выборов (Статья 79).

♦ **Независимость избирательных комиссий не обеспечена** – Избирательный кодекс не обеспечивает достаточной организационно-административной независимости ЦИК и нижестоящих избирательных комиссий от органов исполнительной власти. В соответствии с кодексом исполнительные органы власти обязаны содействовать комиссиям в осуществлении ими своих полномочий (статья 38). Вместо этого исполнительная власть пыталась управлять деятельностью избирательных комиссий.

VI. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

А. Структура

Организация и проведение выборов осуществляются избирательными комиссиями, образующими пирамидальную структуру во главе с ЦИК, за которой следуют нижестоящие территориальные избирательные комиссии (ТИК) областей и города Минска (7), затем районные, городские и городские районные избирательные комиссии (161), и участковые избирательные комиссии (УИК) (6 753). С организационной точки зрения, подготовка выборов была проведена хорошо, с соблюдением законодательных сроков формирования комиссий, регистрации кандидатов и избирателей.

Согласно «Закону о Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов» от 30.04.1998, ЦИК является независимым органом. Посредством усовершенствования некоторых положений Избирательного кодекса, являвшихся наиболее проблематичными во время проведения парламентских выборов 2000 г., таких как досрочное голосование, подсчет голосов, права наблюдателей. Исключением является усовершенствованный после парламентских выборов 2000 г. процесс голосования по месту нахождения избирателя.

ММОНВ получила уведомление с приглашением присутствовать только на трех из пяти заседаний ЦИК, проведенных в течение трех недель, предшествовавших дню голосования. Тем не менее, поддерживались регулярные контакты с ЦИК и ее персоналом. Хотя члены избирательных комиссий отвечали на запросы наблюдателей ММОНВ, получение более подробной информации о составе избирательных комиссий низшего уровня было связано со значительными трудностями. Количественный анализ на основе имеющихся данных о 30 из 161 территориальных районных, городских и городских районных избирательных комиссий, а также 6 областных и минской городской комиссий, свидетельствует, что почти 81 % их членов тесно связаны со структурами исполнительной власти (так называемой «вертикалью») или зависимы от нее.

Избирательный кодекс предусматривает независимость органов выборной администрации от органов государственной и местной власти (Статья 11) и четкое разграничение между ролью избирательных комиссий и вспомогательными функциями исполнительных органов власти на местах. Роль последних ограничена предоставлением помещений для работы

избирательных комиссий и оказанием им технической помощи с целью создания нормальных условий для проведения кандидатами предвыборной компании и т.д. Согласно Избирательному кодексу орган, создавший комиссию, может включать своего представителя в ее состав с целью обеспечения лучшей координации действий (Статья 35). Однако, не ограничиваясь выполнением предписанных им вспомогательных функций, местные органы исполнительной власти «курировали» работу комиссий. Во всех случаях необходимость такого «тесного взаимодействия» объяснялась практическими и техническими причинами.

ЦИК предоставила следующие данные относительно состава избирательных комиссий:

- 168 территориальных избирательных комиссий — 2179 членов (1094 женщин -50,02 %), из которых только 67 было выдвинуто политическими партиями;
- 6753 участковых избирательных комиссии — 78407 членов (50616 женщин 64,56%), из которых только 172 было выдвинуто политическими партиями.

Выдвижение и назначение членов этих комиссий состоялись до начала работы ММОНВ. Однако рассматривая жалобы, направленные гражданами и организациями, а также исходя из приведенных выше ограниченных статистических данных, можно утверждать, что процесс выдвижения и назначения членов избирательных комиссий вряд ли являлся сбалансированным. С учетом того, что только 239 из 80000 членов избирательных комиссий были назначены политическими партиями, очевидно, что Избирательный кодекс не обеспечил сбалансированного представительства проправительственных и оппозиционных интересов в комиссиях.

Хотя большинство членов избирательных комиссий нижнего уровня и составляли женщины, председателями и секретарями этих комиссий были, в основном, мужчины. Женщины были также достаточно широко представлены как в руководстве Республиканского координационного совета, включавшего различные государственные организации и политические партии, поддерживавшие действующего президента, так и в Консультативном совете оппозиционных политических партий, представлявшем широкий спектр партий, выступивших в поддержку кандидата Гончарика.

Б. Роль должностных лиц избирательной администрации

Ряд публичных заявлений некоторых должностных лиц, возглавлявших избирательные комиссии, по меньшей мере производили впечатление предвзятости, например, Председатель ЦИК Ермошина заявила о том, что любое потенциальное поражение нынешнего президента стало бы для нее «личной трагедией».³ Николай Присада, председатель территориальной избирательной комиссии Гродненской области, выступая по местному телевидению, также утверждал, что он будет голосовать за действующего президента, и что он готов доверить ему и свою судьбу, и судьбы своей семьи, детей и друзей.

ММОНВ выражала озабоченность в связи с неоднократными негативными высказываниями представителей руководящего состава избирательных комиссий в адрес наблюдателей.

³ БелАПАН, 28 августа 2001 г.

Приводилось высказывание секретаря ЦИК Николая Лозовика, утверждавшего во время этапа досрочного голосования, что основной целью местных наблюдателей было «организовать поток жалоб» с тем, чтобы не допустить международного признания выборов. 30 августа в интервью государственной газете «Звезда» Председатель ЦИК обвинила группу наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ в Беларуси в том, что она выполняла приказы Госдепартамента США. По ее словам, «негативная оценка президентской кампании в Беларуси экспертами ОБСЕ/(БДИПЧ)... будет служить доказательством того, что они выполняли политический заказ».⁴

Эти высказывания противоречат предыдущим публичным заявлениям Председателя ЦИК о том, что «подлинная независимость ЦИК является гарантией ее справедливости, поскольку она состоит из политически нейтральных уважаемых в обществе людей».

В. Списки избирателей

Существующие юридические процедуры и постановления ЦИК, касающиеся составления списков избирателей, не обеспечивают достоверности данных при составлении и изменении списков, а также не предусматривают достаточных гарантий того, что избирателя внесут в списки для голосования только на одном избирательном участке.

Частично озабоченность в связи с точностью списков избирателей возникла в результате изменения общего числа избирателей в стране: с 7228506 двадцать пятого августа, когда списки избирателей были представлены для проверки, до 7221434 четвертого сентября, накануне этапа досрочного голосования, и, затем, до 7356343 избирателей - числа, официально указанного в данных об окончательных результатах голосования. В день голосования общее число избирателей выросло почти на 108000, из которых только в Минске добавилось 32000 избирателей. Удовлетворительного объяснения этих изменений и несоответствий не было дано.

Принятое 8 сентября решение ЦИК рекомендовать УИК принимать любой удостоверяющий личность документ с фотографией в качестве документа, подтверждающего личность избирателя, ослабило существующие меры контроля списков избирателей в критический момент. Ранее ЦИК проявляла меньшую терпимость в вопросе удостоверения личности избирателей; сообщалось, что она отказывалась признавать пенсионные книжки в качестве подтверждающего личность документа на этапе сбора подписей для регистрации кандидатов. Также, в то время как международные наблюдатели имели право проверять списки избирателей на предвыборном этапе, местным наблюдателям было отказано в доступе к спискам. В день выборов большинству наблюдателей отказали в доступе к спискам для голосования.

Распределение избирателей по областям является более или менее равномерным, при этом в крупнейшем регионе – городе Минске – число избирателей только на 5 % больше, чем в области с наименьшей численностью населения. ЦИК информировала ММОНВ о том, что число отпечатанных избирательных бюллетеней приблизительно на 7 % превышало количество избирателей. Заказ на печать избирательных бюллетеней формировался на основании заявок, поступивших из избирательных комиссий областей и г. Минска, а не по результатам централизованного подсчета числа избирателей. Кроме того, представители ММОНВ, проверив типографию, где производилась печать избирательных бюллетеней, признали меры по обеспечению контроля и безопасности при изготовлении бюллетеней неудовлетворительными.

⁴ БелАПАН, 30 августа 2001 г.

VII. ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ

A. Регистрация кандидатов

ЦИК зарегистрировала 22 инициативные группы, которые приступили к сбору необходимых 100 тысяч подписей в поддержку кандидатов. На заключительном этапе сбора подписей 16 инициативных групп представили подписные листы в поддержку своих кандидатов для утверждения районными, городскими и городскими районными избирательными комиссиями. Хотя белорусские власти не направили своевременно приглашение ОБСЕ/БДИПЧ, что не позволило ММОНВ осуществлять наблюдение за полным процессом регистрации кандидатов, ММОНВ тем не менее ознакомилась с жалобами, относящимися к процессу сбора подписей и содержащими факты (1) незаконного участия местных властей в регистрации подписных листов; (2) сбора подписей на государственных предприятиях; (3) запретов на осуществление наблюдения за процессом сбора подписей наблюдателями; (4) препятствования процессу сбора подписей. В случаях, относящихся к первой категории жалоб, ЦИК выносила решения в пользу заявителя и направляла их в соответствующую ТИК. В последнем случае комиссия передавала жалобы в прокуратуру. В отношении других категорий жалоб ЦИК не нашла достаточных доказательств их достоверности.

Наконец, 14 августа ЦИК зарегистрировала четырех кандидатов: действующего президента Александра Лукашенко, действующего председателя Федерации профсоюзов Беларуси Владимира Гончарика, бывшего губернатора Гродненской области Семена Домаша и лидера Либерально-демократической партии Беларуси Сергея Гайдукевича. В соответствии с соглашением, достигнутым между широкой коалицией оппозиционных политических партий, общественных объединений и НГО, 22 августа Семен Домаш снял свою кандидатуру в пользу Владимира Гончарика, «единого демократического кандидата». В избирательные бюллетени были внесены только три оставшихся кандидата. Таким образом, на этих выборах избиратели Беларуси имели возможность подлинного выбора.

Спорный президентский Декрет № 20 о подаче кандидатами и их родственниками деклараций о доходах и имуществе не был использован для лишения кандидатов права участия в выборах.

B. Ограничения проведения предвыборной кампании

Жесткие ограничения, налагаемые на кандидатов существующими юридическими и административными нормами, в сочетании с полномочиями, предоставленными действующему Президенту Конституцией, сделали неравными условия политической борьбы. Для проведения предвыборной агитации каждый кандидат имел право на получение от государства суммы, эквивалентной 12500 долл. США. Кроме того, граждане имели право делать взносы в общий избирательный фонд, средства которого равномерно распределялись среди кандидатов. Такой механизм не способствовал внесению личных пожертвований в предвыборную кампанию, нанося

ущерб оппозиции и создавая более выгодные условия для действующего президента, который имел доступ к другим государственным ресурсам.

Официальная избирательная кампания началась после регистрации кандидатов 14 августа. На последующих этапах кампании было организовано несколько мероприятий, в частности, 4 сентября - встреча действующего президента с избирателями в Минске (присутствовало около 2500 человек), и 3 сентября - встреча Гончарика в Минске со своими избирателями (около 3000 человек). И Гончарик, и Гайдукевич проводили встречи/митинги меньшего масштаба в областных центрах, при этом в некоторых случаях власти закрывали глаза на требование о необходимости получения предварительного разрешения на проведение публичных мероприятий. Других признаков проведения активной агитационной кампании не наблюдалось ни в Минске, ни в регионах. Таким образом, поддерживаемый государственными институтами и государственными средствами массовой информации кандидат Лукашенко доминировал в избирательной кампании.

Тон избирательной кампании становился все более напряженным и негативным по мере приближения этапа голосования. Гончарик неоднократно выступал с предупреждениями о возможности фальсификаций в ходе досрочного голосования, об опасности ареста руководителя его избирательной кампании и снятия его кандидатуры постановлением ЦИК на основании обвинений в нарушении Избирательного кодекса. Со своей стороны Президент выступил с угрозой депортировать руководителя Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ в Беларуси и обвинил страны «зрелой демократии» в «наступлении» на Беларусь, сдерживающем экономическое развитие страны.⁵

В течение двух последних недель предвыборной кампании увеличилось число высокопоставленных зарубежных гостей, в основном, из Российской Федерации, посещавших Минск с целью поддержки действующего президента. Среди них были губернатор Кемеровской Области (Сибирь), мэры Москвы и Санкт-Петербурга, руководитель Российской коммунистической партии, руководитель Либерально-демократической партии (В. Жириновский), руководитель Украинской коммунистической партии. Несмотря на содержащийся в Избирательном кодексе строгий запрет на вмешательство иностранцев в проведение избирательной кампании, Белорусские власти оставляли без внимания эти неоднократные грубые нарушения законодательства. В то же время, когда представитель профсоюза США был обвинен в этот же период в том, что он выступал с заявлениями в поддержку кандидата в президенты Гончарика, к нему незамедлительно были приняты меры в виде показательной депортации из страны.

В основном, в течение нескольких недель, предшествовавших выборам, практически отсутствовали какие-либо признаки публичного распространения материалов, направленных на мобилизацию сторонников кандидатов. Размещение плакатов допускалось только в ограниченном количестве отведенных для этой цели мест; плакаты, вывешиваемые в других местах, регулярно срывали либо дворники, либо, как утверждали оппозиционные политические партии, представители спецслужб. В то же время в рамках проводимой ЦИК публичной информационной кампании использовались

⁵ БелАПАН, 6 сентября 2001 г.

плакаты с нейтральным политическим содержанием и телевизионные ролики, разъяснявшие избирателям процедуру голосования.

Было зарегистрировано значительное увеличение числа разнообразных социологических опросов в период до введения 30 августа официального запрета на публикацию их результатов. Опросы общественного мнения отражали большие расхождения во взглядах опрошенных. Результаты опросов, публиковавшиеся в государственных изданиях, например, в «Народной газете» от 30 августа, предсказывали «уверенную победу А.Г. Лукашенко в первом туре (65-70 %)». Напротив, результаты опросов общественного мнения, обнародовавшиеся оппозицией или независимыми источниками, свидетельствовали о значительно меньшем разрыве между кандидатами.

В. Нарушения основных свобод

Предвыборный период был отмечен активными действиями, направленными на притеснение политических оппонентов, местных групп наблюдателей, независимой прессы, молодежных групп, профсоюзов, организаторов и активистов предвыборной кампании. В период проведения предвыборной кампании ММОНВ отметила резкое увеличение числа жалоб, связанных с актами шантажа, необоснованными арестами и задержаниями, конфискацией или изъятием офисного оборудования. ММОНВ документально зафиксировала более 100 таких случаев в различных частях страны, связанных с нарушениями свободы объединений, собраний и самовыражения.

Например, шесть членов Объединенной гражданской партии были задержаны милицией на срок около пяти часов во время раздачи оппозиционных газет 22 августа в Минской области, газеты были конфискованы. Также зарегистрированы конкретные примеры прямого вмешательства в проведение предвыборной кампании кандидата Гончарика. Например, 25 августа милиция попыталась проникнуть в штаб-квартиру Гончарика в Могилевской области, но затем, конфисковав агитационные материалы и майки с надписью «Скажи дураку нет», расцененной как клевета в адрес президента, милиционеры удалились. Сами майки, возможно, не принадлежали Гончарнику, однако подразумеваемый антипрезидентский тон надписи явился причиной ряда конфискаций, и обычно те, кто их надевал, подвергались кратковременному задержанию. Долгосрочные наблюдатели отмечают, что случаи таких конфискаций были широко распространены в районах раздачи маек. Декрет Президента №11 еще более ограничил возможности кандидатов проводить публичные массовые мероприятия с участием своих сторонников. Местные наблюдатели были предметом особенно пристального внимания спецслужб. В одном случае, мишенью их действий стал даже иностранный долгосрочный наблюдатель, который подвергался постоянным преследованиям.

Обнародование документов, якобы исходивших от служб госбезопасности, в которых описывались методы деятельности «подрывных организаций», финансируемых «Западом» и планирующих «югославский сценарий», а также предлагаемые меры по контролю и предотвращению этого сценария, создавали атмосферу, в которой предвыборная агитация была вторичной по отношению к тактике запугивания. Неожиданное и необъяснимое блокирование в день выборов основных сайтов Интернета, относящихся к оппозиции, группам местных наблюдателей и правозащитников, еще более усилило напряженность.

Эти инциденты резко ослабили и без того проводимую на минимальном уровне публичную агитацию, иллюстрируя ситуацию, в которой оппозиционные общественные организации, а также отдельные граждане столкнулись с запугиванием или шантажом, пытаясь реализовать такие гарантированные конституцией права, как право самовыражения, право на участие в объединениях и проведение собраний в период предвыборной кампании.

VIII. СПОРЫ, ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОВЕДЕНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Избирательный кодекс содержит ряд положений, признающих право избирателей, наблюдателей, а также кандидатов, их доверенных лиц, и инициативных групп подавать жалобы в случае нарушения Кодекса и оспаривать определенные решения избирательных комиссий. Хотя граждане могут в ограниченных пределах подавать жалобы в избирательные органы, не все виды жалоб можно направлять в суд. Например, решения избирательных комиссий, принятые по жалобам на нарушения Избирательного кодекса при голосовании и подсчете голосов, могут быть обжалованы только в соответствующей или вышестоящей избирательной комиссии или в прокуратуре.

ММОНВ проверила 136 копий жалоб и запросов, поданных в ЦИК. ММОНВ также ознакомилась с приблизительно 70 копиями жалоб и запросов, направленных до дня проведения выборов в нижестоящие избирательные комиссии, а также в прокуратуру на местном, областном и республиканском уровнях. Эти жалобы и запросы были получены от наблюдателей, правозащитных организаций, избирателей, кандидатов и их доверенных лиц, а также через КНГ ОБСЕ. КНГ получила оригиналы или копии более 400 жалоб и около 60 ответов избирательных комиссий. Положительные решения по жалобам были приняты только в шести случаях.

В основном, рассмотренные жалобы и запросы были поданы в связи с нарушениями Избирательного кодекса при формировании и в процессе работы избирательных комиссий (83), включая жалобы, относящиеся к предоставлению доступа внутренним наблюдателям, несанкционированной агитации и использованию агитационных материалов (86), досрочному голосованию (49) и средствам массовой информации (30). Практически во всех случаях, по которым ЦИК предоставила ММОНВ свои ответы, ЦИК либо не обнаружила нарушения, либо сочла представленные факты недостаточными для рассмотрения жалобы. В большинстве случаев ЦИК направляла ответы либо в течение обязательного трехдневного срока, либо в срок до десяти дней, если представленные факты требовали проверки. Многие ответы ЦИК содержали лишь положения закона, на основании которых принималось решение; в редких случаях давалось полное обоснование принятого решения.

Как правило, отвергались жалобы, связанные с предоставлением доступа на заседания избирательных комиссий. В ряде жалоб наблюдатели утверждали, что

избирательные комиссии не направляли уведомлений о проведении заседаний. В этих случаях ЦИК принимала решение о том, что избирательные органы действовали в соответствии с законодательством.

IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. Обзор средств массовой информации

В радио- и телевидении, печатных СМИ Беларуси доминируют государственные издания и станции. Государственные радио- и телевидение являются основными источниками информации о политических событиях. Остальные средства массовой информации, пользующиеся существенным влиянием, например, российские телеканалы и некоторые частные FM-станции, не предоставляли избирателям достаточной информации о процессе организации и проведения выборов, за исключением последней недели избирательной кампании. Единственным альтернативным источником политической информации служили независимые печатные СМИ. Однако их эффективность снижалась более высокими по сравнению с государственными СМИ ценами и ограниченностью распространения, что нередко делало их недоступными для большинства слоев населения.

Наблюдательный совет при ЦИК по рассмотрению споров в области информации уполномочен рассматривать все споры, имеющие отношение к поведению средств массовой информации во время избирательной кампании. Он рассмотрел ряд поданных кандидатами от оппозиции жалоб о неравенстве условий. Согласно информации, которую ЦИК предоставила ММОНВ, только одна жалоба касательно представления кандидатов, была решена в пользу истца (Гайдукевича). Он подал жалобу в отношении интервью с Владимиром Жириновским, членом Госдумы (Российская Федерация), которое было показано по БТ (Белорусскому телевидению) и опубликовано в государственной "Народной газете". В интервью Жириновский обвинил Гайдукевича в многочисленных неблагоприятных проступках. 27 августа Наблюдательный совет ЦИК удовлетворил жалобу Гайдукевича и приказал БТ и "Народной газете" предоставить кандидату свободное эфирное время и место в газете для опровержения обвинений. Вместо того, чтобы выполнить распоряжение Совета, БТ повторило 28 августа трансляцию интервью, тем самым высмеяв решение ЦИК. По данному вопросу не предпринималось никаких дальнейших действий.

С самого начала избирательной кампании независимые средства информации находились под экономическим, административным и правовым давлением. Характерным было временное закрытие 22 августа издательского дома "Мэджик", в котором печатаются общенациональные и районные независимые газеты. Несколько дней спустя "Мэджик" открылся вновь, но уже с новым директором, который больше симпатизировал властям и который предпринял действия, сопоставимые с цензурой. ММОНВ задокументировала около 26 случаев

нарушений, связанных со свободой слова и информации, в отношении независимой или оппозиционной прессы в довыборный период. Нарушения включали неоднократные проверки налоговыми органами, аресты или кражи компьютерной техники, конфискацию выпусков газет, закрытие редакционных помещений, редакторское вмешательство, сопоставимое с цензурой, и задержание журналистов.

Как сообщалось, 4 сентября во время встречи в г. Минске с 2500 сторонниками, собравшимися со всей страны, президент Лукашенко высказал следующую угрозу: "... возможно, мы должны потерпеть. Если мы сейчас кого-нибудь закроем ... Они просят этого, начиная с Вика [*Глава КНГ*] и кончая желтой прессой. Сейчас мы не должны делать это. Мы привлечем их к ответственности после выборов..."²

Законодательное требование по предоставлению бесплатного эфирного времени и места в газетах для всех кандидатов для обеспечения равного доступа к избирателям – положительный момент данных выборов – в целом, было соблюдено. Действующий Президент не использовал бесплатное эфирное время, предоставляемое ему согласно положениям Избирательного Кодекса, и пользовался "только" обычным освещением на ТВ и радио его повседневных обязанностей как президента. Его "непроведение кампании" состояло из ряда президентских действий и инициатив, ежедневно представляющихся на государственном ТВ – поездки по регионам и посещение заводов и фабрик. 5 сентября крупнейшая государственная газета "Советская Белоруссия" вышла почти удвоенным тиражом, 629000 вместо 350000 экземпляров, когда вторично напечатала, в нарушение Избирательного Кодекса, предвыборную платформу президента Лукашенко. В сравнении с тем, что ЦИК принимала немедленные действия в отношении якобы имевших место нарушений Избирательного кодекса со стороны кандидатов от оппозиции, ее бессмысленная, последовавшая только 9 сентября (в день выборов) реакция на случай с "Советской Белоруссией" и трехчасовой трансляцией 4 сентября в прямом эфире по БР1 (1-ому каналу белорусского радио) встречи с избирателями кандидата Лукашенко, представляет разительный контраст.

Б. Мониторинг средств массовой информации

МОНВ осуществляла мониторинг четырех телевизионных каналов, одной радиостанции и восьми печатных изданий, а именно: государственное БТ (Белорусское телевидение); государственное БР1 (белорусское радио 1); три российских телеканала - ОРТ (Общественное российское телевидение), РТР (Российская телерадиокомпания) и НТВ (Независимое телевидение); четыре государственных газеты - "Советская Белоруссия", "Республика", "Звезда" и "Народная газета"; четыре независимых газеты - "Народная воля", "Наша свобода", "Белорусская деловая газета" и "Комсомольская правда в Белоруссии".

² БелАПАН, 4 сентября 2001 г.

МОНВ проводила мониторинг самого удобного времени на БТ, с 17:00 до 24:00, основных программ новостей на российских телеканалах и радиопередачи "Радиофакт", основной программы новостей государственного радио, транслирующейся с 7:00 до 8:00. Применялись следующие критерии: время и объем вещания, отводимый на представление главных кандидатов, характер их представления и появление неверных или несправедливых репортажей. Помимо этого, МОНВ осуществляла мониторинг представления информации о кандидатах в СМИ, которое предусмотрено Избирательным кодексом и ЦИК.

Осуществленный МОНВ мониторинг СМИ показал значительный объем информации о Президенте Лукашенко, который давали государственные СМИ, причем преимущественно положительной по тону изложения. Большинство государственных СМИ время от времени лишь упоминали о других кандидатах и зачастую в отрицательном тоне. Сведения об оппозиционных кандидатах приводились в ограниченном числе ориентированных на оппозицию газет. Таким образом, избиратели были лишены возможности получить от СМИ достаточно информации обо всех трех кандидатах. Приложенные к данному отчету таблицы дают более подробные сведения о неравном освещении избирательной кампании в средствах массовой информации.

1) Электронные СМИ

БТ – единственный общенациональный телеканал в Беларуси. Он демонстрировал явное смещение в пользу действующего Президента как по объему уделяемого ему времени (68 %), так и по тону освещения, который в подавляющем большинстве случаев был положительным. Характер освещения кандидатов Гончарика (20 %) и Гайдукевича (7 %) был в подавляющем большинстве случаев негативным. Из всего времени, посвященного кандидатам, 33 % отводилось Лукашенко как кандидату и 35 % как действующему Президенту. Информация о действующем Президенте часто включалась в посещения Президентом различных мест (см. Приложение 1).

По БТ транслировался целый ряд программ, дающих негативное изображение оппозиции. В главной программе новостей "Панорама" была представлена регулярная рубрика под названием "Угол атаки", где в негативном свете отображались различные деятели оппозиции, независимые НГО и независимые СМИ. 27 августа в выпуске специальной программы по БТ под названием "Права человека – взгляд в мир" прозвучали следующие характеристики: "Запад субсидирует *так называемых* демократов", "Демократы убивают само понятие выборов" и "Параллельный подсчет голосов – обман и мошенничество".

Аналогичным образом, передача "Радиофакт" была настроена в пользу действующего Президента. В основной программе новостей ему отводилось 65 % времени, имеющего отношение к выборам, и тон репортажей в подавляющем большинстве случаев был положительным. Гончарику досталось 24 %, а Гайдукевичу 10 % соответствующего времени. При этом информация об оппозиционных кандидатах была в целом нейтральной. 4 сентября

государственное радио транслировало в прямом эфире 3-часовой репортаж с главной встречи действующего Президента с избирателями; ни одному из оппозиционных кандидатов такая возможность не предоставлялась.

Влиятельные российские телеканалы в своих главных программах новостей или других программах, идущих в вечернее время, давали очень мало информации о кампании по выборам в президенты. Единственное исключение – 2 сентября по РТР показывали 25-минутный документальный фильм о действующем Президенте под названием "Один день с Президентом". Несмотря на то, что наибольшее количество информации на российских телеканалах предоставлялось о действующем президенте, представление других кандидатов было гораздо более пропорциональным, чем в белорусских СМИ. Из всех российских телеканалов НТВ давало наиболее критичное представление о действующем президенте; характеристика других кандидатов была в основном нейтральной.

2) Печатные СМИ

Государственные газеты представляли аналогичные портреты кандидатов – четко прослеживаемое смещение в пользу действующего президента по объему и тону информации и выставление других кандидатов в негативном свете. В отличие от положительного представления действующего президента государственными газетами, негосударственные печатные издания предлагали в значительной степени иное распределение объема и прямо противоположный тон освещения информации о кандидатах (см. Приложение 2). И хотя действующему президенту отдавался наибольший объем, тон репортажей был по большей части негативный или нейтральный. Освещение информации о Гончарике, Гайдукевиче и Домаше было в основном соразмерным, но некоторые газеты явно оказывали предпочтение Гончарику.

Во время избирательной кампании независимые печатные издания подвергались не только экономическому давлению, но и цензуре. Например, 5 и 8 сентября "Народная воля" вышла с белыми пятнами на первой полосе. 31 августа выпуск "Предпринимательской газеты" постигла та же участь. Выпуски других газет были конфискованы или не вышли в свет ("Рабочий" от 28 августа) по тем или иным причинам, но в целом в связи с освещением вопросов, связанных с проведением избирательной кампании оппозицией. Районные газеты столкнулись с еще более серьезными проблемами. 6 сентября Белорусская ассоциация журналистов подала протест против таких действий в Госкомитет по делам печати, но безрезультатно.

Х. НАБЛЮДАТЕЛИ ЗА ВЫБОРАМИ

А. Законодательные положения

В Статье 13 Избирательного кодекса и в резолюции ЦИК от 8 июня 2001 г. определяются права национальных и международных наблюдателей. Большинство положений соответствуют обязательствам ОБСЕ, изложенным в параграфе 8 Копенгагенского документа 1990 года. Однако некоторые из них носят необоснованно ограничительный характер.

Одно из положений неоправданно ограничивает возможность проведения международными наблюдателями пресс-конференций или предоставления ими комментариев средствам массовой информации, в том числе, и по законодательной основе, до дня выборов 9 сентября. Это положение накладывает беспрецедентное ограничение на возможность международных наблюдателей поддерживать контакт с прессой и высказывать свой взгляд на различные аспекты избирательного процесса.

Другие неоправданные ограничения, например, положение ЦИК о том, что "наблюдатели не имеют права ... находиться вблизи столов, где выдаются избирательные бюллетени, кабинок или урн для голосования", препятствовали возможности МОНВ и местным наблюдателям осуществлять эффективное наблюдение за текущей работой в день выборов.

Б. Международные наблюдатели

Согласно информации ЦИК, на выборах 9 сентября присутствовали 717 международных наблюдателей из 45 стран. МОНВ неоднократно запрашивала в ЦИК перечень приглашенных международных наблюдателей и приглашающих организаций. ЦИК отказывалась предоставить перечень по соображениям "безопасности". ЦИК подтвердила, что были аккредитованы 13 межправительственных и негосударственных организаций. Помимо организаций, входящих в состав Международной миссии по ограниченному наблюдению за выборами, среди других организаций были Ассоциация организаторов выборов в странах Центральной и Восточной Европы (АСЕЕЕО) и Межпарламентская Ассамблея СНГ.

Неоднократные заявления официальных и полуофициальных источников, искажающие цели международных наблюдателей, создали климат недоверия между избирателями и наблюдателями и подорвали способность последних осуществлять эффективное наблюдение за выборами и подтверждение результатов голосования. Такими источниками были политические деятели высшего звена, например, Михаил Образов, один из лидеров Республиканского Координационного Совета политических партий и общественных организаций, поддерживавший действующего Президента, который заявил 24 августа, что

наблюдатели "обливают грязью результаты наших выборов" и что "наша задача – остановить их."³

Б. Национальные наблюдатели

Согласно информации ЦИК, общее количество национальных наблюдателей, аккредитованных на выборах, составляло 21887 человек. Координационная группа НГО "Гражданская инициатива – Независимое наблюдение" мобилизовала свыше 10000 наблюдателей. Еще одна группа НГО, возглавляемая Белорусским патриотическим союзом молодежи (БПСМ) и поддерживаемая Республиканским координационным советом, также зарегистрировала порядка 10000 наблюдателей.

На протяжении предшествующих 9 сентября месяцев в Беларуси превалировала атмосфера враждебности, нагнетаемая властями, в частности, органами безопасности, по отношению к национальным наблюдателям, связанным с сетью "Независимого наблюдения". Как сообщалось, в апреле глава белорусского Комитета госбезопасности (КГБ) заявил, что "международное содействие в подготовке наблюдателей на выборах было похоже на вербовку шпионов" и пригрозил принять жесткие меры против организаторов таких программ.⁴ Такого рода враждебные высказывания официальных источников продолжались на протяжении всей избирательной кампании и в дни выборов.

На последнем этапе предвыборного периода Министерство юстиции выдвинуло обвинения против одной из ведущих НГО в "Независимом наблюдении" - "Вясна" – в нарушении порядка назначения наблюдателей. "Вясна" и семь других НГО получили предупреждения о таких якобы имевших место нарушениях. На заседании ЦИК 8 сентября, за день до выборов, на котором рассматривались эти случаи, Председатель "Вясны" предлагал устранить проблему к вечеру того же дня, но предложение было отклонено. В результате Центральной избирательной комиссией была аннулирована аккредитация около 2000 наблюдателей от "Вясны" и около 1000 от "Фонда Льва Сапегі". При этом, еще одной НГО было предоставлено время до вечера на устранение аналогичной проблемы.

9 сентября национальные наблюдатели, связанные с сетью "Независимого наблюдения" испытали значительные трудности с доступом на избирательные участки. В большинстве случаев от наблюдателей требовали предъявить документы, которые не предусмотрены в Избирательном кодексе, и затем их удаляли с избирательных участков. В Гродненской области с избирательных участков удалили одну треть из 350 национальных наблюдателей.⁵ Тем не менее, на 46 % из 670 избирательных участков, которые МООНВ посетила во время досрочного голосования, присутствовали национальные наблюдатели; национальные наблюдатели также присутствовали на 83 % из более чем 1000 избирательных участков, которые ММООНВ посетила 9 сентября.

³ БелАПАН, 24 августа 2001 г.

⁴ БелАПАН, 12 апреля 2001 г.

⁵ БелАПАН, 9 сентября 2001 г.

Сеть "Независимого наблюдения" инициировала проведение параллельного подсчета голосов, который основывался на репрезентативной выборке из 500 избирательных участков. Широко распространенное непонимание того, к чему ведет проведение параллельного подсчета голосов, вылилось в неприкрытую враждебность со стороны властей. Методика проведения параллельного подсчета голосов характеризовалась или как абстрактный, околонуточный эксперимент, не имеющий отношения к фактическому процессу подсчета голосов, или как "шарлатанство" и предпосылка к широкомасштабным народным беспорядкам.⁶ Последняя цитата приписывается Председателю ЦИК.

Министерство юстиции спутало понятие параллельного подсчета голосов с опросом избирателей при выходе с избирательных участков и вмешалось в процесс, сделав ряд публичных заявлений о том, что такой опрос запрещен Избирательным кодексом. Избирательный кодекс позволяет наблюдателям присутствовать при подсчете голосов, знакомиться с протоколами результатов голосования и делать копии протоколов собственными средствами. И хотя избирательные комиссии являются единственными органами, имеющими право на подсчет и объявление официальных результатов, Избирательный кодекс не запрещает наблюдателям составлять сводку результатов по наблюдаемым избирательным участкам, собирая данные на районном и областном уровнях с последующим оглашением результатов полученных сводок. Учитывая беспокойство по поводу параллельного подсчета голосов, МОНВ настоятельно убеждала власти сделать систему параллельного подсчета ненужной, опубликовав не только общие сводные результаты голосования, но и использованные в процессе подсчета голосов таблицы, чтобы подкрепить общие результаты промежуточными на уровне избирательных участков. Такая прозрачность могла обеспечить необходимое доверие среди наблюдателей и избирателей Беларуси и привести к ненужности параллельного подсчета голосов.

В конце концов, несмотря на заверения, что система параллельного подсчета голосов была успешной при сборе информации на 5 % избирательных участков (минимальный предел вероятности),⁷ сеть "Независимого наблюдения" отказалась опубликовать результаты параллельного подсчета голосов, аргументируя отказ тем, что результаты параллельного подсчета голосов нельзя считать "отражением конечных результатов президентских выборов" и что они "не могут подтвердить результаты, объявленные Центральной избирательной комиссией".⁸

⁶ БелАПАН, 22 августа 2001 г.

⁷ БелАПАН, "Координатор говорит: «Система параллельного подсчета голосов выжила»", 9 сентября 2001 г.

⁸ БелАПАН, "Параллельный подсчет голосов провалился", 10 сентября 2001 г.

XI. ГОЛОСОВАНИЕ И ПОДСЧЕТ

А. Досрочное голосование

Положения закона, разрешающие досрочное голосование, сделали избирательный процесс уязвимым для возможных манипуляций. Статья 53 избирательного кодекса не требует документального или другого подтверждения от граждан для досрочного голосования. Положения о досрочном голосовании превратили выборы 9 сентября в шестидневный процесс. Голосовать досрочно можно было с 4 по 8 сентября на всех избирательных участках в присутствии всего двух членов избирательной комиссии, но наблюдатели также могли присутствовать. В конце каждого дня досрочного голосования протоколы не составлялись, урны опечатывались и оставались на ночь. Но избирательные участки не были обеспечены специальными печатями и не получили никаких специальных инструкций от ЦИК по хранению избирательных урн в ночное время. После окончания голосования 9 сентября все урны для досрочного голосования, переносные и стационарные урны должны были вскрываться отдельно для отдельного подсчета голосов и составления отдельных рабочих протоколов. Эти рабочие протоколы были недоступны для наблюдателей. Только сводные итоги по всем урнам вносились в окончательные официальные, доступные для наблюдателей протоколы по избирательным участкам; эти протоколы не содержали информации по общему количеству избирательных бюллетеней, обнаруженному в каждой урне для досрочного голосования, переносной или стационарной урнах.

МОНВ наблюдала за досрочным голосованием примерно на 670 избирательных участках по стране и установила, что средняя явка избирателей составляла 19 %. По данным наблюдения в Гродненской области на 17 избирательных участках явка составила более 30 %. В Минской области на 11 избирательных участках наблюдалась явка более 30 %. В конце периода досрочного голосования 8 сентября ЦИК объявила, что явка избирателей предварительно составила 14,46%. Сеть "независимого наблюдения" сообщила число 18,67 % на основании отдельных протоколов подсчета, проведенного по досрочному голосованию. Однако эта цифра была затем изменена на более впечатляющее число 22,83% путем сравнения цифры досрочно проголосовавших с числом опущенных бюллетеней, а не с числом зарегистрированных избирателей, как было правильно выполнено сначала".⁹

На 89 % избирательных участках, посещенных МОНВ, избирательные бюллетени были заранее подписаны на обратной стороне членами комиссии. По избирательному кодексу два члена МИК должны подписать бюллетени в ходе досрочного голосования и 9 сентября, но кодекс не конкретизирует, когда следует

⁹ Проект отчета сети "независимого наблюдения" "Наблюдение за выборами президента в Белоруссии в 2001 году", направленного 27 сентября 2001 года, стр. 4. Далее Проект отчета МН.

подписывать бюллетени. Это положение имеет цель исключить несанкционированное распространение бюллетеней. Данное положение действует только тогда, когда бюллетени подписываются непосредственно перед выдачей избирателям, а не тогда, когда бюллетени подписываются заранее. Частота ненадлежащего использования данного средства контроля особенно тревожит, с учетом общей слабости контроля над процедурами досрочного голосования.

Местные наблюдатели не присутствовали на 48 % избирательных участках в ходе досрочного голосования. Их многократно изгоняли, совсем не допускали на избирательные участки или отказывали в информации чаще в ходе досрочного голосования, чем 9 сентября. Одинаково тревожит то, что на 46 % избирательных участков присутствовали не уполномоченные на это лица – в подавляющем числе случаев милиция (95 %). Другой проблемой является проведение избирательной агитации: на 34 % посещенных избирательных участков наблюдатели отмечали незаконную агитацию, но равноценные нарушения допускались сторонниками как действующего президента, так и оппозиционных кандидатов.

По всем подсчетам и независимо от расхождений сообщения ЦИК о явке избирателей с другими оценками, цифры 14-19 % являются сомнительно высокими для досрочного голосования, особенно при таком слабом контроле. С учетом нарушений даже минимальных мер безопасности, предусмотренных избирательным законодательством, процесс досрочного голосования был открыт для манипуляций. На основании аналогичных опасений сеть «независимого наблюдения» готова "полагать, что происходила массовая замена избирательных урн и их содержимого", а также "предположить, что в ходе замены бюллетеней примерно половина бюллетеней из урн для досрочного голосования (12,5-15 % от общего числа) с голосами в пользу В. Гончарика могли быть заменены бюллетенями за А. Лукашенко.¹⁰ ОБСЕ/БДИПЧ не готова заниматься такими предположениями.

Б. Процедура голосования

9 сентября МОНВ наблюдала процесс на более чем 1000 избирательных участках. Проведение голосования было оценено на "хорошо" или "отлично" на 69 % посещенных избирательных участках. Постоянный наблюдатель МОНВ по Могилевской области резюмировал процедуру дня следующим образом: "Огромное большинство тех, кто пришли на избирательные участки в день выборов, могли голосовать нормально без запугивания или обструкции. Однако характер инцидентов, которые имели место в ходе досрочного голосования и затем продолжались в день выборов, препятствовали действиям по наблюдению и контролю, что ставит под вопрос единство избирательного процесса. Люди, связанные с объединением независимых наблюдателей «... подвергались более сильным угрозам, обструкции, лишались аккредитации и арестам милиции". Сообщения об аналогичных событиях поступали из других областей.

¹⁰ Проект отчета МН, стр. 5 и 7.

Самым серьезным отмеченным в день выборов нарушением был тот факт, что избирательные бюллетени были заранее подписаны на 44 % посещенных избирательных участках (см. анализ досрочного голосования выше). Другой проблемной областью является групповое голосование, причем такие случаи были отмечены на 26 % избирательных участков, неуполномоченные лица помогали или направляли работу комиссий в процессе голосования в 16 % случаев. Примерно 28 % последней группы нарушений совершено представителями местных властей, 66 % - милицией и другими службами безопасности.

Также вызывает тревогу присутствие на избирательных участках лиц, которые не были членами ОИК, аккредитованными наблюдателями или представителями средств массовой информации, хотя не так часто. Закон о выборах и положения ЦИК не оговаривают явно присутствие в помещениях избирательных участков в ходе голосования и при подсчете лиц, которые не являются членами избирательных комиссий, наблюдателями или представителями средств массовой информации. Однако положения закона трактовались разрешительно председателем ЦИК на том основании, что милиция и административные работники могут присутствовать, чтобы обеспечивать поддержание общего порядка и сохранность материалов голосования или для немедленного решения проблем. Большой состав местных избирательных комиссий от 5 до 19 членов со средним числом более 11 делает такое присутствие особенно ненужным.

Другую проблему составляет голосование по месту нахождения избирателя. Хотя кажется, что процедура несколько улучшилась, число проголосовавших в переносные урны остается большим, порядка 4,5 %, особенно с учетом данных досрочного голосования. Сообщения о нарушениях поступали со всей страны, некоторые были серьезными и состояли в том, что урны заполнялись фальшивыми бюллетенями.

В остальном на 86 % посещенных избирательных участках избирателей правильно просили предъявить личные документы, расписаться в 87 % случаев, тайна голосования соблюдалась на 79 % посещенных избирательных участков. Кроме того, на 83 % посещенных избирательных участков присутствовали местные наблюдатели. По данным сети "независимого наблюдения" наблюдатели присутствовали на 70 % избирательных участков по стране.¹¹ Основная жалоба местных наблюдателей относилась к невозможности эффективно наблюдать за процессом с того расстояния, на котором их держали в течение всего избирательного процесса. Международные наблюдатели в некоторых случаях испытывали аналогичные проблемы.

Таким образом, процесс голосования 9 сентября проходил в целом с соблюдением избирательного законодательства, хотя нарушения имели место. Это показывает небольшое число жалоб, полученных МООНВ и КНГ относительно процесса голосования 9 сентября.

¹¹ Проект отчета МН, стр. 7.

Тем не менее 9 сентября возникла серьезная тревога по поводу явной цензуры сайтов в Интернете, освещающих выборы в Беларуси. Доступ был невозможен примерно к 20 сайтам, например, БелАПАН, Хартия-97, *зубр* и *свабода*, в большей степени связанными с оппозиционными группами. «Белтелеком» обеспечивает доступ к этим сайтам в Беларуси. Директор этой монополии объяснил, что из-за повышенного интереса к выборам в Беларуси сеть была перегружена и выходила из строя.

В. Подсчет голосов

В целом соблюдался порядок подсчета, предусмотренный избирательным законодательством. Хотя местные наблюдатели присутствовали на 93 % избирательных участков, где ММОНВ наблюдала за подсчетом, такое общее наблюдение нарушалось тем фактом, что 26 % наблюдателей сообщало, что у них не было реальной возможности наблюдать за подсчетом. Часто это было связано с расстоянием, на котором они были вынуждены были находиться в процессе подсчета, а также с отсутствием объявлений итогов по рабочим протоколам перед заполнением официального протокола. В этих случаях наблюдатели докладывали, что процесс голосования был непрозрачным.

Те, которые имели возможность наблюдать, отметили следующие виды и частоту нарушений.

- в 22 % наблюдаемых участках неиспользованные избирательные бюллетени не подсчитывались, аннулировались и опечатывались до начала процедуры подсчета;
- в 17 % наблюдаемых участков не определялось общее число проголосовавших по спискам;
- в 22 % наблюдаемых избирательных участках бюллетени досрочного голосования, из переносных и стационарных урн перемешивались до начала подсчета; и
- в 15 % избирательных участков протокол результатов не вывешивался на обозрение.

В дополнение к отчетам краткосрочных наблюдателей МОНВ получила 44 жалобы в день голосования. Двумя самыми распространенными типами нарушений, указанными в них, были невозможность доступа на избирательные участки и непрозрачность подсчета голосов и суммирования результатов. Относительно последнего типа, в большинстве случаев заявлялось о существенных проблемах в процессе подсчета и подведения итогов, с частым упоминанием либо невозможности для наблюдателя следить за подсчетом, либо вопиющего несоответствия между видимым количеством бюллетеней, поданных за каждого кандидата, и данными итогового протокола.

Г. Подведение итогов

Положения избирательного законодательства по подведению итогов на уровне районов, областей и страны недостаточно прозрачны для возможности независимой проверки избирателями, представителями кандидатов и наблюдателями. ЦИК ставится обязанность публиковать только собранные результаты по стране без указания промежуточных результатов по избирательным участкам на районном и областном уровнях для подтверждения объявляемых итогов. В ходе последних выборов такое отсутствие прозрачности поставило под вопрос достоверность сообщенных результатов. К сожалению, власти в Беларуси уклонились от устранения этого базового недостатка избирательного процесса при выборах президента.

Через два часа после закрытия участков 9 сентября кандидат Гончарик сообщил, что по «имеющейся у него информации второй тур гарантирован, так как он получил 40 % голосов, а президент 46 %»¹². 11 сентября Гончарик заявил, что президент «получил 30 % от общего числа путем фальсификации голосов» и «абсурдным подсчетом голосов». Сеть «независимого наблюдения» сразу отвергла заявление, что эти данные появились в результате параллельного подсчета итогов голосования. Позже, на основании собственного наблюдения за результатами голосования примерно на 70 % избирательных участков по стране, сеть «независимого наблюдения» установила, что действующий президент получил 70 % голосов избирателей. Однако сеть «независимого наблюдения» также пришла к выводу, что «таким образом, если суммировать все возможные замены бюллетеней на фальсифицированные в пользу Лукашенко, тогда оказывается, что примерно 20-25 % от общего числа голосов за Гончарика были незаконно у него изъяты и добавлены Лукашенко в результате «мошенничества и фальсификации»⁷. Ни Гончарик, ни сеть «независимого наблюдения» не предъявили убедительных доказательств в пользу таких выводов.

10 сентября кандидат Гончарик, Белорусский Хельсинкский комитет (БХК) и сеть «независимого наблюдения» заявили три протеста в ЦИК с требованием признать результаты досрочных выборов недействительными. Протесты содержали указания на «широкомасштабное мошенничество и многочисленные нарушения избирательного закона»,¹³ потому что «избирательные комиссии полностью контролировались исполнительной властью», президент использовал «преимущество своего положения в ходе кампании», «кандидатам не были созданы равные условия проведения кампании», «нарушения в процессе досрочного голосования» и «преграды для независимого наблюдения за процессом голосования и подсчетом голосов». 14 сентября ЦИК рассмотрела жалобы и нашла большинство из них «безосновательными». Были установлены некоторые нарушения, включая факты, что некоторые местные избирательные комиссии не

¹² Проект отчета МН, стр. 20.

¹³ Проект отчета, стр. 10. Английский перевод данного проекта отчета был представлен КНГ в ОБСЕ 01) 111R с ошибочным указанием «20-55 %» вместо исправленного перевода «20-25 %», полученного через день после опубликования первоначального варианта окончательного отчета 3 октября. Отсюда необходимость данного исправления,

подсчитывали отдельно бюллетени досрочного голосования от бюллетеней, опущенных в день выборов, а также случаи выдачи двух чистых бюллетеней одному избирателю – матери, голосующей за сына. ЦИК сделала вывод, что такие "нарушения не могли повлиять на результаты выборов" и отклонила протесты. 23 сентября Гончарик подал апелляцию на решение ЦИК в Верховный суд. 27 сентября Верховный суд отклонил апелляцию.

ХII. РЕЗУЛЬТАТЫ

ЦИК представила досрочные данные на своем сайте вечером 9 сентября и опубликовала результаты 12 сентября. МОНВ обратила внимание на поразительную скорость, с которой оказалось возможным полностью подсчитать результаты по областям. Минская область, регион вокруг столицы, за исключением города Минска, официально сообщила о подсчете 70,7 % всех голосов менее чем через два часа после закрытия избирательных участков. В это время город Минск доложил о подсчете 6,56 % опущенных бюллетеней. Такая практика продолжалась в течение всего процесса подсчета: регион с наименьшей явкой избирателей, наибольшим распределением голосов среди кандидатов и значительно более совершенными средствами связи с ЦИК последним докладывал результаты.

Опубликованные ЦИК окончательные результаты были следующими:¹⁴

Область	Явка избирателей на президентские выборы 2001 %	Явка избирателей на выборы Парламента 2000 %	Голоса за Сергея Гайдукевича %	Голоса за Владимира Гончарика %	Голоса за Александра Лукашенко %
Брестская	85,84	60,90	2,44	15,73	76,17
Витебская	84,67	60,30	2,41	12,76	77,45
Гомельская	85,74	64,50	1,76	8,34	85,00
Гродненская	85,67	67,00	2,87	15,08	76,96
Могилевская	85,26	62,40	2,17	9,84	83,03
Минская	84,12	62,20	2,32	14,84	76,56
Город Минск	77,59	49,00	3,37	30,5	57,37
РБ	83,86 6169087 ГОЛОСОВ	60,90 не объявлена	2,48 153199 ГОЛОСОВ	15,65 965261 ГОЛОСОВ	75,65 4666680 ГОЛОСОВ

¹⁴ Все приведенные цифры предоставлены ЦИК. Были опубликованы только суммы голосов за каждого депутата и сумма всех опущенных бюллетеней. Не было опубликовано число недействительных бюллетеней и сумма голосов "против всех кандидатов".

Без доступа к рабочим документам на уровнях ТИК и ЦИК с указанием результатов по избирательным участкам, ОБСЕ/БДИПЧ не в состоянии подтвердить данные сводные итоги. В течение всех последних 18 месяцев и особенно в процессе наблюдения за президентскими выборами ОБСЕ/БДИПЧ многократно убеждала белорусские власти опубликовать подробные данные в интересах максимальной прозрачности и для убедительности итоговых результатов президентских выборов. Однако ответ властей оставался отрицательным. Таким образом, с учетом возможности манипулирования процессом на различных этапах и отсутствия прозрачности в процессе подведения результатов, ОБСЕ/БДИПЧ не может подтвердить эти результаты.

Однако следует отметить два факта. Во-первых, в соответствии с цифрами, собранными сетью «независимого наблюдения» в 70 % избирательных участков по стране, президент получил 70 % голосов против официально заявленных (ЦИК) 75,65 %.¹⁵ Кроме того, наблюдение МООНВ за подсчетом голосов примерно на 90 избирательных участках по стране, то есть среди небольшой выборки, показали 76,7 % за президента. Наблюдение МООНВ за подведением результатов в 41 из 161 местных избирательных комиссий по стране показало 76,6 % в пользу действующего президента.

XIII. РЕКОМЕНДАЦИИ

Значительная часть рекомендаций, разработанных после парламентских выборов 2000 года, осталась нереализованной. Так как власти не включили предложенные в окончательном отчете ОБСЕ/БДИПЧ рекомендации, это привело к тому, что президентские выборы 9 сентября не соответствовали международным стандартам. Приводимые далее рекомендации в контексте заключительных параграфов Резюме (раздел II данного отчета) следует рассматривать в сочетании с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ в отчетах, датированных июлем 2000 года и январем 2001 года, в которых соответственно оцениваются избирательное законодательство и парламентские выборы.

A. Конституционные рамки

1. Президентские указы не должны служить для регулирования избирательного законодательства.
2. Все связанное с выборами законодательство, включая все соответствующее законодательство по общественному порядку, должно быть изменено, чтобы соответствовать Избирательному кодексу. Избирательный

¹⁵ Проект отчета МН, стр. 20, табл. 2: Сравнительная таблица результатов голосования, 1994 и 2001 г.г.

кодекс должен главенствовать в случае противоречий между различными законами.

3. Должна быть создана единая процедура подачи апелляций в высшие суды Беларуси с требованием пересмотра решений и действий ЦИК, а также чтобы граждане имели возможность заявлять жалобы в высшие суды.¹⁶

Б. Избирательная администрация

1. Должны быть сформулированы строгие уголовные и административные санкции при любом вмешательстве исполнительных властей в избирательный процесс.

2. Избирательные кодекс и закон о ЦИК должны быть изменены, чтобы обеспечить многопартийное плюралистическое представительство в избирательных комиссиях всех уровней, а не просто право выдвижения.

3. Все решения ЦИК должны публиковаться и немедленно представляться заинтересованным сторонам.

4. Все важные избирательные документы должны своевременно публиковаться, чтобы была возможность общественного контроля на всех уровнях избирательной администрации. ТИК должны публиковать все данные из протоколов всех УИК. Эту задачу должна выполнять также ЦИК по протоколам ТИК. В частности, к итоговым результатам выборов на национальном и областном уровнях должны прилагаться рабочие протоколы подробных промежуточных результатов на уровне избирательных участков, чтобы тем самым позволить каждому гражданину или международному наблюдателю проверить результаты выборов от уровня избирательного участка до национального уровня.

5. В Избирательный кодекс следует внести изменения о том, чтобы местные и территориальные избирательные комиссии получили право повторного подсчета бюллетеней, особенно при дисбалансе данных или обнаружении серьезных ошибок в протоколах УИК/ТИК. Такой повторный подсчет должен проводиться в присутствии всех членов УИК/ТИК.

6. Все избирательные документы, относящиеся к результатам (бюллетени, списки избирателей, рабочие протоколы и решения) должны быть доставлены в соответствующую ТИК для изучения. Эти документы должны поступать в местные исполнительные комитеты на хранение только после официального объявления результатов выборов.

¹⁶ См. "Разрешение избирательных споров в зоне ОБСЕ: к развитию стандартной системы управления избирательными конфликтами", Варшава, 12 июля 2000 года.

В. Регистрация кандидатов

1. Следует изменить процесс представления списков подписей за кандидата в комиссии нижнего уровня, чтобы инициативные группы кандидатов получали письменную расписку о числе представленных подписей и списков от ответственного члена соответствующей комиссии.

Г. Избирательная кампания

1. Следует отменить неоправданные ограничения основных свобод самовыражения, собраний и объединений, а также должны быть соответственно изменены Избирательный кодекс и другое законодательство. Следует удалить или существенно сузить положения в законодательстве о дискредитации или клевете, в частности те, которые относятся к “оскорблениям” официальных лиц.

2. Исполнительные власти не должны играть никакой роли, “материально-технической” или иной, в организации кампаний кандидатов.

3. Следует изменить Избирательный кодекс, чтобы ввести в него прозрачную и подотчетную систему получения прямых взносов на проведение кандидатами своих кампаний.

4. Следует существенно ослабить ограничения ЦИК по внешнему оформлению и содержанию материалов финансируемых государством избирательных кампаний. Кандидатам должна быть предоставлена возможность выбирать в рамках закона характер своего представления.

Д. Средства массовой информации

1. Следует включить в Избирательный кодекс положения о равном доступе кандидатов или политических партий ко всем связанным с избирательной кампанией передачам, включая новости и другие международные программы.

2. Должен быть пересмотрен состав Наблюдательного совета при ЦИК по рассмотрению споров в области информации для повышения его объективности.

3. Следует полностью применять ограничения и санкции, определенные Избирательным кодексом, для регулирования использования государственных средств информации государственными чиновниками для избирательных кампаний.

4. Следует прекратить давление, например, незаконные налоговые проверки и обыски в отношении оппозиции и средств массовой информации и расследовать их в соответствии с законом.

5. Несправедливые экономические условия в отношении цен и каналов распространения для независимых средств массовой информации

ограничивают избирательную кампанию и угрожают основным свободам самовыражения и информации.

Е. Список избирателей

1. Следует изменить Избирательный кодекс, чтобы обеспечить составление обновляемого централизованного списка избирателей.
2. Положения избирательного кодекса и ЦИК должны обеспечивать повышенную прозрачность и беспрепятственный доступ местным и международным наблюдателям к спискам избирателей в период перед выборами и в день выборов.

Ж. Процедуры голосования

1. Следует изменить положения о досрочном голосовании в Избирательном кодексе: (1) ограничить возможность досрочного голосования до случаев по предварительной просьбе на основании уважительных причин невозможности прибыть на избирательный участок в день выборов; (2) ограничить количество дней проведения досрочного голосования; и (3) обеспечить, чтобы процесс досрочного голосования был полностью прозрачным и подотчетным, т.е. составлять протоколы в конце каждого дня досрочного голосования, если оно проводится несколько дней. Как досрочное голосование, так и голосование по месту нахождения избирателя должно строго регулироваться, результаты должны документироваться полностью и отдельно в протоколах окончательных результатов на каждом избирательном участке.
2. Избирательный кодекс должен четко регулировать через обязательные положения доступ неуполномоченных лиц, особенно милиции и административных чиновников, в местные избирательные комиссии и комиссии более высокого уровня в течение всего периода голосования и подсчета голосов.
3. Местные избирательные комиссии должны организовывать свою работу таким образом, чтобы бюллетени подписывались непосредственно перед их выдачей избирателям. Следует категорически запретить предварительно подписанные бюллетени.
4. Следует удалить понятие голосования “против всех кандидатов”.

И. Наблюдатели

1. Следует изменить Избирательный кодекс и ввести положения: (1) о защите прав наблюдателей при отказе им в правах в процессе наблюдения; (2) о разрешении международным и местным наблюдателям следить за процессом голосования и подсчета с достаточно близкого расстояния, чтобы иметь возможность замечать нарушения; (3) о требовании удовлетворять просьбы

международных и местных наблюдателей о предоставлении заверенной копии официальных результатов на всех уровнях; (4) о разрешении международным и местным наблюдателям сопровождать протоколы при их доставке избирательными комиссиями на всех уровнях; и (5) о снятии запрещения обозревателям поддерживать контакты со средствами массовой информации или проводить пресс-конференции, когда они считают необходимым.

2. Следует изменить положения Избирательного кодекса и Положения о ЦИК таким образом, чтобы УИК, ТИК и ЦИК гарантировали обеспечение прав наблюдателей.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1 –предоставление времени на телевидении

График 1 – белорусское государственное телевидение

Время в аналитических программах, отведенное кандидатам и президенту

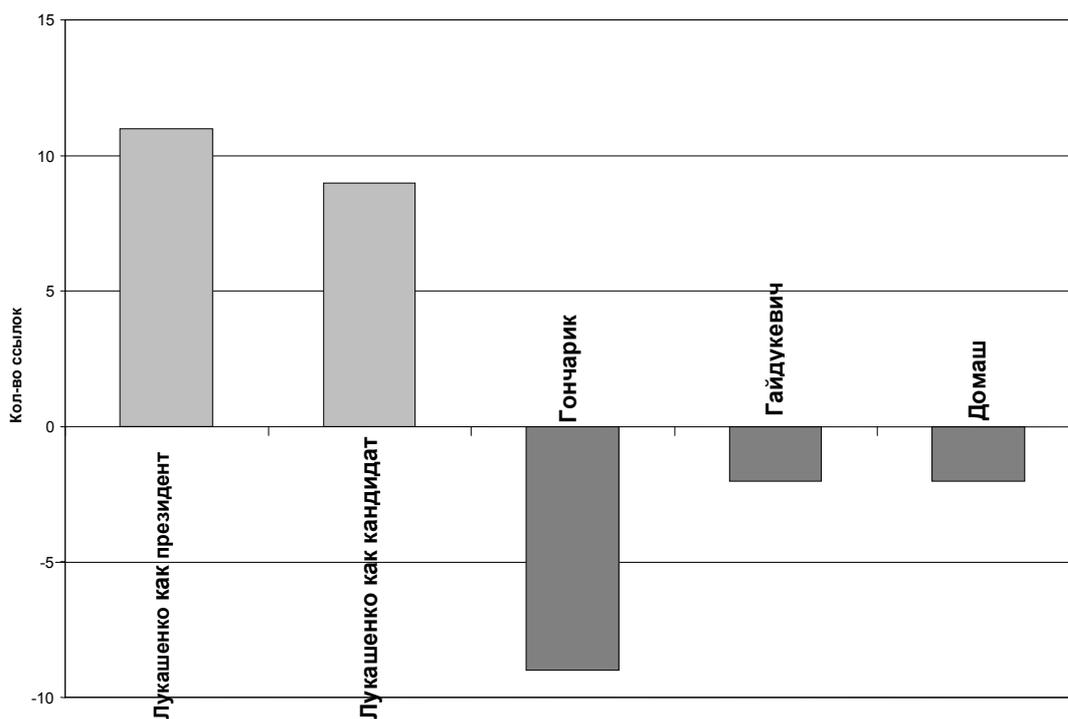


Положительные и отрицательные ссылки на кандидатов и президента в аналитических программах

График 2: Белорусское государственное телевидение

Лукашенко как президент	Лукашенко как кандидат	Гончарик	Гайдукевич	Домаш
3	5	4	3	2

Положительные и отрицательные ссылки



Приложение 2 – анализ материалов, опубликованных в средствах массовой информации

Объем, посвященный кандидату / положительные и отрицательные публикации

Период с 14 августа по 8 сентября 2001 года

Кандидат	Объем	%	Кандидат	Кол-во	Положи- тельные	Отрицате- льные	Нейтрал- ные	
НЕЗАВИСИМЫЕ ГАЗЕТЫ								
Белорусская деловая газета								
Лукашенко	8538	44%	Лукашенко	70	1%	70%	29%	64%
Гончарик	6972	36%	Гончарик		36%	25%	11%	
Гайдукевич	1904	10%	Гайдукевич	5	20%	20%	60%	
Народная воля								
Лукашенко	15180	60%	Лукашенко	70	4%	83%	13%	64%
Гончарик	7296	29%	Гончарик		45%	33%	2%	
Гайдукевич	787	3%	Гайдукевич	10	20%	10%	70%	
Наша свобода								
Лукашенко	7982	62%	Лукашенко	59	8%	76%	15%	78%
Гончарик	3801	29%	Гончарик		45%	22%	0%	
Гайдукевич	92	1%	Гайдукевич	3	0%	0%	100%	
Комсомольская правда в Беларуси								
Лукашенко	3095	39%	Лукашенко	40	0%	40%	60%	82%
Гончарик	3020	38%	Гончарик		34%	15%	3%	
Гайдукевич	1410	18%	Гайдукевич	24	8%	4%	88%	
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАЗЕТЫ								
Советская Белоруссия								
Лукашенко	26122	86%	Лукашенко	99	64%	2%	34%	35%
Гончарик	3042	10%	Гончарик		17%	0%	65%	
Гайдукевич	906	3%	Гайдукевич	9	0%	33%	67%	
Республика								
Лукашенко	17269	83%	Лукашенко	91	69%	0%	31%	32%
Гончарик	2519	12%	Гончарик		19%	0%	68%	
Гайдукевич	918	4%	Гайдукевич	10	0%	40%	60%	
Народная газета								
Лукашенко	25458	85%	Лукашенко	132	77%	3%	20%	31%
Гончарик	2722	9%	Гончарик		16%	0%	69%	
Гайдукевич	1457	5%	Гайдукевич	9	11%	33%	56%	
Звезда								
Лукашенко	11342	70%	Лукашенко	71	49%	3%	48%	60%
Гончарик	2986	18%	Гончарик		25%	4%	36%	
Гайдукевич	1462	9%	Гайдукевич	11	0%	27%	73%	